Moderniser l'État

Pour des services
de qualité aux citoyens

Politique-cadre sur les partenariats public-privé

BRILLER PARMI LES MEILLEURS

JUIN 2004

Québec

104-07039/

Politique-cadre sur les partenariats public-privé

Dépôt légal – 2004
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-42855-2

© Gouvernement du Québec

Message de la présidente du Conseil du trésor

Améliorer les façons de faire avec les partenariats public-privé

Le Plan de modernisation de l'État 2004-2007 que j'ai rendu public en mai 2004 jette les bases de plusieurs grands projets qui nous permettront de modifier de façon substantielle le fonctionnement de l'État et les relations qu'il entretient avec les citoyens.

C'est dans ce contexte que je présente aujourd'hui la politique-cadre sur les partenariats public-privé. Cette politique reflète l'intention du gouvernement de recourir davantage à ce mode de réalisation de projets, à l'instar de plusieurs gouvernements qui l'ont implanté avec succès, tant au Canada qu'à l'étranger. Obtenir des services de meilleure qualité au meilleur coût, faire appel à l'innovation et à l'expertise du secteur privé lorsque cela s'avère avantageux, réduire les coûts, les délais et les risques inhérents aux projets d'infrastructures ou de prestation de services et tirer pleinement avantage de la concurrence, voilà les véritables objectifs poursuivis.

La présente politique propose une démarche d'évaluation structurée des projets offrant un potentiel de partenariat public-privé. Cette démarche repose notamment sur l'élaboration d'un dossier d'affaires, qui doit démontrer que les citoyens en sortiront véritablement gagnants, tant sur le plan des coûts que de la qualité des services.

Cette approche se distingue de la privatisation puisque le gouvernement garde la maîtrise d'œuvre du projet et en partage les risques, lesquels sont assumés par les partenaires qui peuvent le mieux les contrôler. De plus, à la fin de l'entente, le gouvernement peut devenir l'unique propriétaire des infrastructures ; du point de vue immobilier, il s'agit d'un bon investissement. Mais soyons bien clairs : nous ne construirons pas tout selon la formule du partenariat public-privé. La méthode que nous nous donnons aujourd'hui nous assure justement que pour chaque projet étudié, le gouvernement retient le mode qui offre la plus grande valeur pour l'argent investi.

En plus de nous doter d'une politique-cadre, il est essentiel de regrouper au sein d'une même agence l'expertise et l'autorité. Son mandat sera de conseiller le gouvernement, de généraliser les meilleures pratiques et de standardiser les processus et la documentation. L'agence veillera aussi à encadrer et à soutenir les ministères et les organismes pour évaluer les projets, choisir le meilleur partenaire, négocier les ententes et en assurer le suivi.

Avec la collaboration de l'ensemble des acteurs concernés, le gouvernement se donne, par cette politique-cadre de partenariats public-privé et par la mise sur pied de l'Agence des partenariats public-privé du Québec, des outils de plus pour nous assurer de moderniser nos infrastructures, et ce, au moindre coût pour les citoyens.

La présidente du Conseil du trésor et
ministre responsable de l'Administration
gouvernementale

Monique Jérôme-Forget

Table des matières

Message de la présidente du Conseil du trésor i

1. Énoncé de la politique 1
1.1 Champ d'application 1
1.2 Critères de sélection des projets de PPP 1

2. Objectifs poursuivis et principes directeurs 2
2.1 Principes directeurs 2
2.1.1 Principes visant à aider les organismes publics à privilégier les meilleures pratiques 2
2.1.2 Principes visant à aider les organismes publics à favoriser l'adhésion des acteurs concernés 3

3. Processus d'autorisation des projets de PPP 4
3.1 Détermination des projets de PPP 5
3.2 Confirmation de la solution et des disponibilités budgétaires 5
3.3 Analyse de la valeur ajoutée pour les fonds publics investis 5
3.4 Processus d'acquisition 5
3.5 Octroi de contrats 6
3.6 Gestion des contrats 6

4. Rôles et responsabilités 7

Annexe 1 Concept de PPP 8

Annexe2 Modes de réalisation de projets publics 10

Annexe 3 Le dossier d'affaires – Guide d'élaboration 11

Annexe 4 Glossaire 13

1. ÉNONCÉ DE LA POLITIQUE

Dans un souci de répondre aux besoins des citoyens et de fournir des services de qualité et au meilleur coût, le gouvernement du Québec encourage le recours au partenariat public-privé (PPP) lorsqu'il est démontré que ce mode de prestation offre une meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis.

Ainsi, l'autorisation de réaliser des projets majeurs d'infrastructures et de prestation de services, doit dorénavant passer par l'élaboration d'un dossier d'affaires selon la méthode développée par le Secrétariat du Conseil du trésor.

La présente politique sur les PPP fait état des objectifs et des principes qui sous-tendent cette nouvelle façon de procéder et précise le cadre de gouverne qui régit la mise en œuvre de projets réalisés en mode PPP.

Cette politique sera par ailleurs appuyée par des guides et par d'autres outils qui seront mis à la disposition des organismes publics pour faciliter leurs travaux.

1.1 CHAMP D'APPLICATION

La présente politique s'applique aux organismes publics soit les:

- ministères et les organismes du gouvernement;
- collèges d'enseignement général et professionnel;
- commissions scolaires;
- établissements universitaires;
- établissements publics de la santé et des services sociaux ainsi que les agences régionales de la santé et des services sociaux;
- organismes municipaux pour les projets financés principalement par le gouvernement ou ses organismes.

1.2 CRITÈRES DE SÉLECTION DES PROJETS DE PPP

Les projets majeurs d'infrastructures et de prestation de services qui sont retenus pour faire l'objet d'une évaluation en mode PPP présentent généralement les caractéristiques suivantes :

- une amélioration de la prestation des services publics;
- des engagements financiers importants de la part de l'État;
- une complexité technique et un degré de risque élevés;
- un potentiel de créativité et d'innovation susceptible de mettre à profit le savoir-faire de l'entreprise privée;
- un marché concurrentiel existant.

En fonction de ces critères, l'Agence des partenariats public-privé du Québec conseille le gouvernement sur la sélection et la priorité de réalisation des projets en PPP.

D'ici à ce que l'Agence soit mise en place, les organismes publics sont invités à communiquer avec la Direction des partenariats d'affaires du Secrétariat du Conseil du trésor afin d'obtenir de l'aide et des conseils en matière de PPP.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS ET PRINCIPES DIRECTEURS

Cette politique vise trois objectifs :

- privilégier les meilleures pratiques en matière d'infrastructures et de prestation de services publics;
- appuyer les organismes publics dans une démarche structurée afin d'assurer que le mode de réalisation des projets offre le meilleur rapport qualité/prix aux citoyens du Québec;
- favoriser l'adhésion des acteurs concernés.

2.1 PRINCIPES DIRECTEURS

De ces objectifs découlent dix principes directeurs. Cinq ont pour but d'appuyer les organismes publics dans leur démarche pour privilégier les meilleures pratiques. Cinq autres visent à favoriser l'adhésion des acteurs concernés.

2.1.1 Principes visant à aider les organismes publics à privilégier les meilleures pratiques

Besoin justifié et confirmé :

Il revient aux organismes publics de démontrer que les projets envisagés répondent à des besoins fondés. De plus, ils doivent s'inscrire comme une priorité ministérielle et gouvernementale.

Accent sur les résultats :

Avant de soumettre leurs projets pour une évaluation sous l'angle d'un PPP, les organismes publics sont invités à considérer toutes les solutions possibles pour satisfaire le besoin identifié. À cette fin, l'accent doit être mis sur la satisfaction du besoin des usagers.

Projets financièrement abordables :

Ce principe vise à permettre très tôt aux autorités publiques de se prononcer sur leur capacité financière d'entreprendre les projets envisagés. Par des analyses financières, les organismes publics doivent déterminer le coût global de chaque projet (budgets d'investissement initial et d'exploitation).

Meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis :

Essentiellement, il s'agit de comparer les coûts de réalisation des projets en PPP aux pratiques usuelles des organismes publics.

Pour réaliser ces analyses comparatives, l'intervention de l'Agence est requise. Si le mode PPP n'offre pas la meilleure valeur ajoutée, ce mode n'est pas retenu.

Partage optimal des risques

Pour que l'analyse de la valeur ajoutée évoquée au principe précédent soit complète et que le concept de PPP prenne réellement tout son sens, une analyse des risques associés à la réalisation des projets doit être préalablement faite. Ces risques doivent être alloués au partenaire le plus apte à les gérer.

2.1.2 Principes visant à aider les organismes publics à favoriser l'adhésion des acteurs concernés

Processus transparent et équitable

Ce principe vise à :

- démontrer aux citoyens la crédibilité du processus et leur garantir que, lorsque retenue, la solution du PPP offre la meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis;
- favoriser une saine concurrence en assurant aux entreprises soumissionnaires un traitement équitable lors de la sélection des partenaires.

Qualité et continuité des services publics aux citoyens

Les organismes publics demeurent imputables en tout temps de la qualité et de la disponibilité des services rendus aux citoyens. À cet égard :

- les ententes de PPP doivent être basées sur les résultats attendus et la rémunération des partenaires privés doit être établie en fonction de la performance;
- des mécanismes de contrôle et de règlement des différends doivent être prévus;
- des clauses contractuelles doivent être prévues notamment en ce qui a trait à la terminaison des contrats de PPP.

Reddition de comptes

La réalisation de projets d'infrastructures ou de prestation de services en mode PPP ne change en rien l'obligation des organismes publics de rendre des comptes puisqu'ils conservent en tout temps la maîtrise des projets d'infrastructures et de prestation de services. À cet égard :

- ils doivent s'assurer d'obtenir du partenaire privé toute l'information pertinente pour permettre à l'organisme public de faire état de la disponibilité et de la qualité de la prestation de services.
- ils doivent tenir compte des droits des partenaires privés en matière de protection de l'information préjudiciable à leur situation concurrentielle.

Protection de l'intérêt public

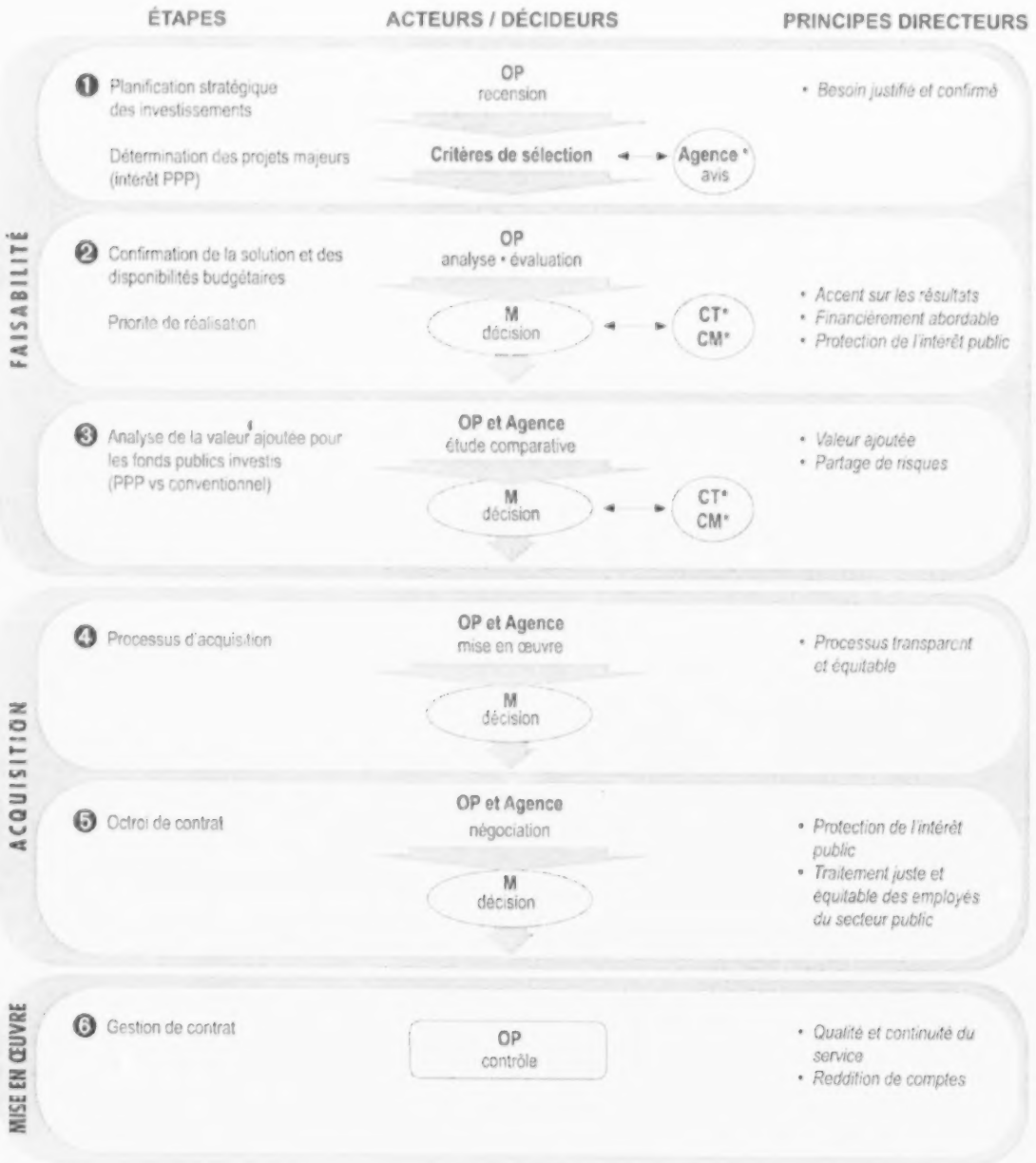
La planification de projets réalisés en mode PPP est souvent plus complexe que celle des projets réalisés de façon conventionnelle. Un processus de consultation et de communication doivent être mis en place pour répondre aux préoccupations des divers acteurs concernés par les projets proposés.

Traitement juste et équitable des employés du secteur public

Le gouvernement reconnaît l'importance de la contribution du personnel du secteur public. Ainsi, les organismes publics doivent voir à ce que, les employés du secteur public qui acceptent de travailler pour les partenaires privés se voient offrir des conditions d'emploi au moins équivalentes à celles offertes par le secteur public.

3. PROCESSUS D'AUTORISATION DES PROJETS DE PPP

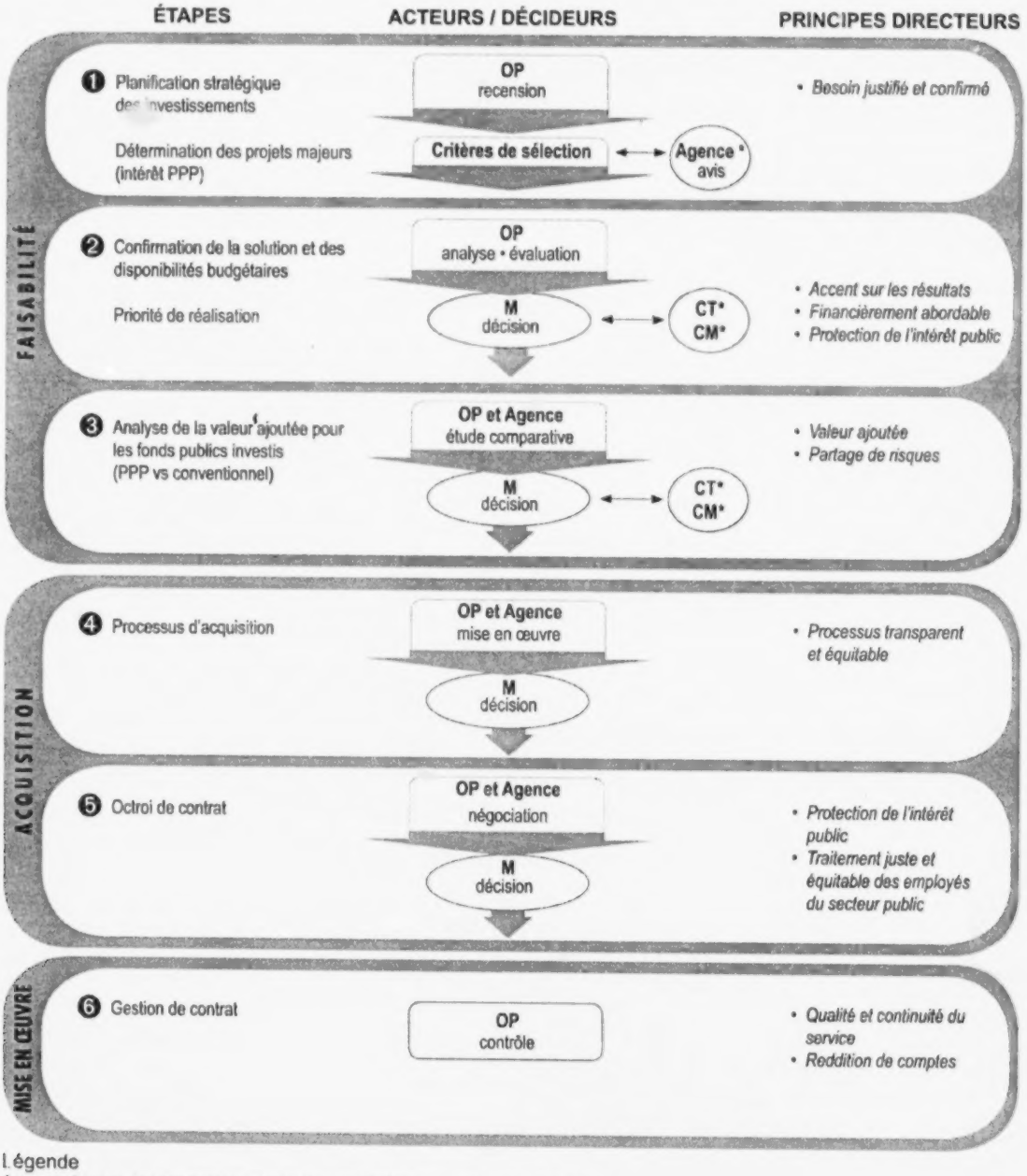
La présente politique exige des changements importants dans les pratiques d'autorisation des projets d'investissements publics en mode PPP. Le schéma ci-dessous montre les étapes du processus d'autorisation des projets de PPP.



Légende
Agence : Agence des partenariats public-privé du Québec
OP : Organismes publics
M : Ministre
CT : Conseil du trésor
CM : Conseil des ministres
* : au besoin

3. *PROCESSUS D'AUTORISATION DES PROJETS DE PPP*

La présente politique exige des changements importants dans les pratiques d'autorisation des projets d'investissements publics en mode PPP. Le schéma ci-dessous montre les étapes du processus d'autorisation des projets de PPP.



Légende

Agence : Agence des partenariats public-privé du Québec
OP : Organismes publics
M : Ministre
CT : Conseil du trésor
CM : Conseil des ministres
* : au besoin

3.1 DÉTERMINATION DES PROJETS DE PPP

Les organismes publics doivent déterminer, selon les critères mentionnés (à la section 1.2), les projets susceptibles d'être réalisés en mode PPP. Ils sont invités à s'inspirer de la méthodologie « Le Dossier d'affaires – Guide d'élaboration » (voir le sommaire à l'annexe 3) pour faire les évaluations préliminaires.

L'Agence peut être interpellée pour aider les organismes publics à cette fin. Un avis de l'Agence ne se substitue pas aux autorisations requises quant à la réalisation des projets.

Projets de PPP non sollicités

Tout projet de PPP non sollicité issu de l'initiative d'entreprises privées doit être soumis aux organismes publics responsables pour déterminer si la proposition répond à un besoin justifié et confirmé. Par la suite, l'organisme responsable doit suivre le processus d'autorisation des PPP tout en respectant le caractère confidentiel de la proposition non sollicitée.

3.2 CONFIRMATION DE LA SOLUTION ET DES DISPONIBILITÉS BUDGÉTAIRES

Pour tous les projets de PPP envisagés, les organismes publics sont invités à :

- répertorier les solutions possibles;
- sélectionner la solution la plus vraisemblable ou acceptable;
- fournir une estimation du coût total du projet et des impacts budgétaires durant toute sa durée de vie utile (conception, réalisation et exploitation).

Ces évaluations préliminaires sont soumises aux autorités ministérielles pour leur permettre de se prononcer sur le caractère financièrement abordable des projets, soit les impacts à prévoir sur leurs budgets de fonctionnement, et sur l'opportunité de les inclure à leur plan pluriannuel d'investissements.

Ces évaluations aident aussi les autorités ministérielles à décider des projets à inclure au plan pluriannuel d'investissements du gouvernement (PTI et autres) avec l'approbation du Secrétariat du Conseil du trésor lorsque requis.

3.3 ANALYSE DE LA VALEUR AJOUTÉE POUR LES FONDS PUBLICS INVESTIS

Cette étape vise à assurer que le mode PPP offre la meilleure valeur pour l'argent des contribuables comparativement aux façons de faire usuelles.

Les organismes publics doivent recourir aux services de l'Agence pour les guider dans cette comparaison, qui est basée sur la méthodologie « Le dossier d'affaires – Guide d'élaboration ». De plus, l'Agence les accompagne pour obtenir les autorisations ministérielles et gouvernementales.

3.4 PROCESSUS D'ACQUISITION

Pour les projets atteignant ce stade, l'Agence détermine avec les organismes publics responsables du projet, les étapes du processus d'acquisition afin de favoriser une saine concurrence et de respecter les principes de transparence et d'équité.

L'Agence accompagne les organismes publics dans leurs démarches pour obtenir les autorisations ministérielles et gouvernementales.

3.5 OCTROI DE CONTRATS

Le caractère complexe du contrat de PPP exige de la rigueur dans la détermination préalable des risques, leur évaluation et leur attribution aux différents partenaires.

L'Agence élabore en collaboration avec les organismes publics les contrats de PPP à conclure avec les partenaires privés en y spécifiant notamment le partage des risques et les critères de performance reliés à leur rémunération.

3.6 GESTION DES CONTRATS

Afin de gérer efficacement les ententes et les relations d'affaires avec les partenaires privés, les organismes publics doivent :

- ajuster leurs structures organisationnelles et adapter leurs pratiques de gestion;
- mettre en place des équipes multidisciplinaires et spécialisées en gestion et en suivi de contrats de PPP.

L'Agence appuie les organismes publics dans la gestion des contrats de PPP.

4. RÔLES ET RESPONSABILITÉS

L'AGENCE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ DU QUÉBEC

Organisme central entièrement dédié au PPP, l'Agence est un centre de connaissance et d'expertise pour la mise en œuvre des projets de PPP.

À ce titre, elle :

- conseille le gouvernement sur toute question relative au PPP, notamment en matière de sélection et de priorité de réalisation des projets de PPP;
- aide les organismes publics à déterminer les projets de PPP;
- procède à l'analyse coûts/avantages des projets de PPP, de concert avec les organismes publics, basée sur la méthodologie « Le dossier d'affaires – Guide d'élaboration ».
- met en place et gère le processus d'octroi de contrat en collaboration avec les organismes publics;
- soutient les organismes publics dans la gestion des contrats de PPP.

D'ici à ce que l'Agence soit mise en place, les organismes publics sont invités à communiquer avec la Direction des partenariats d'affaires du Secrétariat du Conseil du trésor afin d'obtenir de l'aide et des conseils en matière de PPP.

LE CONSEIL DU TRÉSOR

Le Conseil du trésor assume, en matière de PPP, les responsabilités suivantes :

- élabore et propose au gouvernement des orientations, politiques et directives;
- autorise l'enveloppe budgétaire globale allouée aux projets d'investissement des organismes publics;
- au besoin, autorise l'enveloppe budgétaire propre à des projets de PPP.

LES ORGANISMES PUBLICS

Au regard de la présente politique sur les PPP, les organismes publics sont responsables :

- de déterminer les projets où l'option de PPP est envisagée dès l'étape de la planification stratégique, et ce, à l'aide des critères de sélection des projets de PPP (voir la section 1.2);
- d'obtenir les autorisations requises quant au caractère abordable des solutions retenues;
- de procéder de concert avec l'Agence à l'analyse coûts/avantages de l'option de PPP plus particulièrement aux évaluations techniques liées aux projets.
- de collaborer avec l'Agence pour la mise en place du processus menant à l'octroi des contrats avec les partenaires privés;
- de faire la reddition de comptes des projets de PPP.

ANNEXE 1 CONCEPT DE PPP

1 DÉFINITION

Un partenariat public–privé (PPP) est un contrat :

- à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé, à la conception, la réalisation et l'exploitation de projets de l'administration publique;
- qui établit un partage des responsabilités, des risques et des bénéfices entre les partenaires public et privé;
- qui stipule des résultats à atteindre pour améliorer une prestation de services aux citoyens.

De telles ententes peuvent s'appliquer à des projets d'infrastructures ou d'équipement ou encore à la prestation de services aux citoyens et impliquer une participation au financement de la part des entreprises privées.

2 PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES D'UN PPP

- un partage optimal des risques en les faisant assumer par le partenaire le plus apte à les gérer;
- une prestation de services basée sur l'atteinte de résultats clairement définis;
- la rémunération du partenaire privé est fonction de la disponibilité des services et de sa performance;
- l'autorité publique conserve en tout temps la maîtrise du service et demeure imputable de la prestation du service auprès des citoyens.

3 RECOURS AU PPP

Les administrations publiques ont recours principalement au partenariat public–privé pour les raisons suivantes :

3.1 AMÉLIORER LA QUALITÉ DE LA PRESTATION DE SERVICES AUX CITOYENS

Le recours à l'expertise d'entreprises privées permet généralement d'offrir aux citoyens une meilleure qualité en raison de l'utilisation de méthodes de travail éprouvées, de technologies innovatrices et des modes d'exploitation performants.

3.2 ACCÉLÉRER LA RÉALISATION DES PROJETS

Dans le mode de réalisation conventionnel, un projet majeur est typiquement morcelé en plusieurs étapes: conception, réalisation, exploitation. Dans un PPP, le fait de confier à un seul partenaire privé l'ensemble de ces étapes peut raccourcir substantiellement le délai de réalisation.

3.3 FAVORISER UNE MEILLEURE GESTION DES RISQUES

Dans les projets réalisés en PPP, les risques sont assumés par le partenaire le plus apte à les gérer. Par exemple, corriger des erreurs de conception découvertes pendant la phase de réalisation est un des risques que doit assumer le secteur privé, s'il se voit confier l'ensemble des responsabilités associées au projet.

3.4 AUGMENTER LA PRODUCTIVITÉ DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Les solutions innovatrices issues d'un marché privé concurrentiel ainsi que l'émulation entre le secteur privé et le secteur public dans la prestation de services sont deux facteurs favorisant une productivité accrue.

4 AVANTAGES DES PPP

4.1 PROCESSUS DE PLANIFICATION RIGOUREUX

La formule de PPP force les autorités gouvernementales à mettre en place un processus rigoureux basé notamment sur la détermination des résultats attendus et sur une évaluation des coûts totaux de la prestation de services.

4.2 RÉDUCTION DES COÛTS SUR LE CYCLE DE VIE DU PROJET

Le fait de ne pas morceler un projet en plusieurs contrats, permet de développer une meilleure solution intégrée et favorise les économies. Cette façon de faire encourage l'utilisation de matériaux, de technologies ou de méthodes de travail nouveaux.

4.3 CADRE PROPICE À L'INNOVATION

Le PPP est une entente contractuelle qui stipule les résultats à atteindre, qui laisse le choix des moyens au partenaire privé et qui favorise l'adoption de procédés, de technologies et de méthodes de travail novateurs.

4.4 GESTION BUDGÉTAIRE FACILITÉE

L'entente de PPP assure au partenaire public qu'il recevra un bien ou un service selon les résultats clairement définis à un prix convenu. Par conséquent, le partenaire public peut établir ses budgets à long terme avec une plus grande certitude.

4.5 SOURCES DE REVENUS ADDITIONNELS

Certains projets peuvent offrir un potentiel de commercialisation résultant de surplus de capacité. Dans certains cas, l'infrastructure à mettre en place pour réaliser un projet excède la capacité nécessaire pour combler les besoins immédiats. En commercialisant cette capacité excédentaire, le partenaire privé peut réaliser des revenus additionnels, permettant ainsi au secteur public de réaliser le projet à moindre coût.

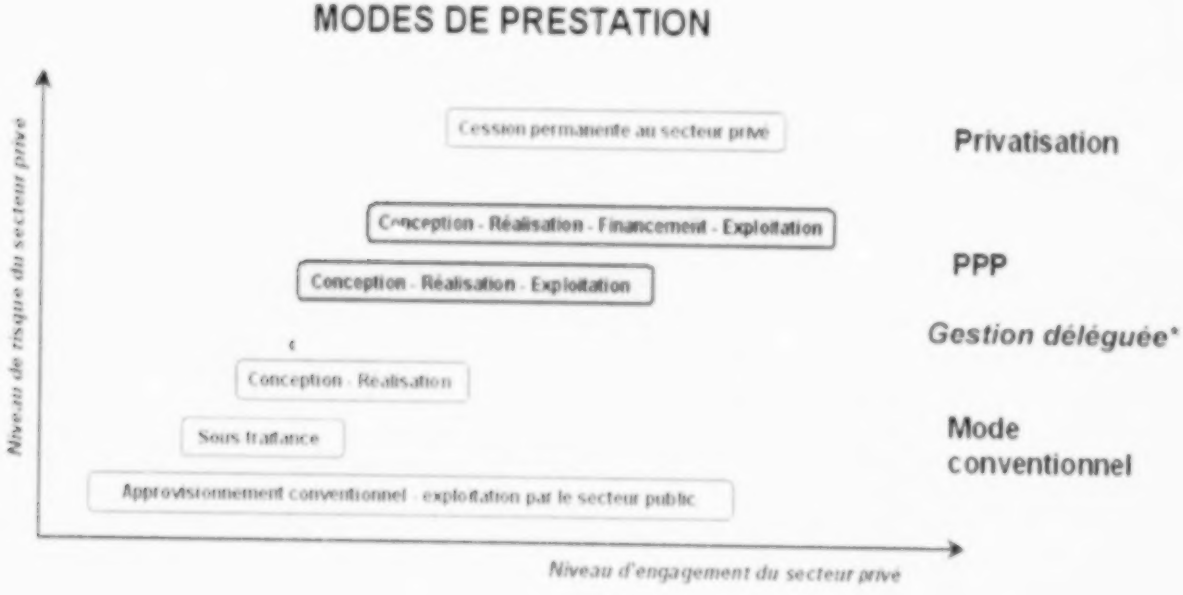
4.6 DÉVELOPPEMENT DE SAVOIR-FAIRE EXPORTABLE

La réalisation de projets en PPP permettra aux entreprises privées du Québec d'acquérir une nouvelle expertise en demande au Québec, au Canada et à l'étranger.

Annexe 2 Modes de réalisation de projets publics

L'implication de partenaires privés dans la réalisation de projets publics peut se présenter sous différents modèles selon l'envergure et la complexité du projet, l'importance des risques pris par le secteur privé et son niveau d'engagement.

Le graphique suivant présente les principaux modèles[1] pour chaque mode de prestation et les situe selon les paramètres mentionnés précédemment.



La sous-traitance et la privatisation ne sont pas considérées comme des partenariats public–privé.

La sous-traitance se définit généralement comme un transfert au secteur privé d'activités ou d'opérations qui présentent un faible niveau d'engagement et de risque.

La privatisation se traduit par une cession définitive au secteur privé de la propriété et de la responsabilité d'un bien ou d'un service qui était auparavant du secteur public.

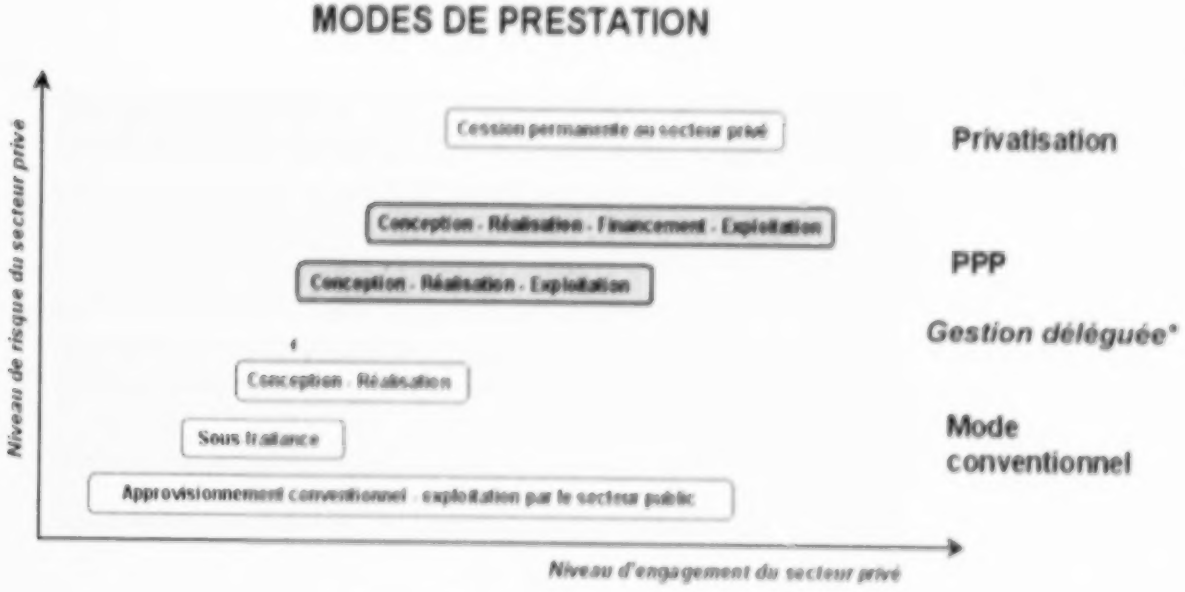
*La gestion déléguée, concept surtout utilisé en France, s'apparente à une formule d'impartition pour les services publics tarifés aux usagers (voir glossaire annexe 4). Les services publics qui ne prévoient pas de tarification aux usagers comme dans les domaines hospitalier et carcéral, ne peuvent faire l'objet de contrats de type gestion déléguée. La formule de PPP qu'étudie présentement la France vise notamment à permettre des partenariats dans ces domaines.

[1] Pour une typologie exhaustive des modèles considérés comme des PPP se référer à l'annexe 4.

Annexe 2 Modes de réalisation de projets publics

L'implication de partenaires privés dans la réalisation de projets publics peut se présenter sous différents modèles selon l'envergure et la complexité du projet, l'importance des risques pris par le secteur privé et son niveau d'engagement.

Le graphique suivant présente les principaux modèles[1] pour chaque mode de prestation et les situe selon les paramètres mentionnés précédemment.



La sous-traitance et la privatisation ne sont pas considérées comme des partenariats public–privé.

La sous-traitance se définit généralement comme un transfert au secteur privé d'activités ou d'opérations qui présentent un faible niveau d'engagement et de risque.

La privatisation se traduit par une cession définitive au secteur privé de la propriété et de la responsabilité d'un bien ou d'un service qui était auparavant du secteur public.

*La gestion déléguée, concept surtout utilisé en France, s'apparente à une formule d'impartition pour les services publics tarifés aux usagers (voir glossaire annexe 4). Les services publics qui ne prévoient pas de tarification aux usagers comme dans les domaines hospitalier et carcéral, ne peuvent faire l'objet de contrats de type gestion déléguée. La formule de PPP qu'étudie présentement la France vise notamment à permettre des partenariats dans ces domaines.

[1] Pour une typologie exhaustive des modèles considérés comme des PPP se référer à l'annexe 4.

Annexe 3 Le dossier d'affaires – Guide d'élaboration

Cette annexe présente sommairement le guide d'élaboration du dossier d'affaires et ses composantes. La version intégrale de ce document est disponible en communiquant avec le Secrétariat du Conseil du trésor ou par Internet à l'adresse suivante :

www.tresor.gouv.qc.ca/marche/partenariats/index.htm

La démarche méthodologique proposée vise à structurer l'information afin d'aider les décideurs à choisir la meilleure solution et à évaluer l'option de PPP. Il est important de noter que le présent guide ne remet pas en question ni ne remplace le processus décisionnel en vigueur au sein des organismes publics. Ce guide ne donne pas de solutions préétablies. Chaque dossier d'affaires constitue un cas d'espèce qui exige une approche et une exécution sur mesure.

Les 10 étapes du dossier d'affaires :

1. LE BESOIN
Origine, énoncé, composantes et documentation

2. LES RÉSULTATS RECHERCHÉS
Objectifs précis, spécifications des résultats recherchés

La démarche méthodologique débute par l'identification et la démonstration du besoin associé à chaque projet d'investissement. L'organisme responsable doit d'abord définir précisément ce besoin en définissant ses composantes (1) et en fonction des résultats recherchés (2) sans se préoccuper de la manière de les produire (les moyens, le comment). Cette tâche s'effectue en conformité avec les orientations stratégiques de l'organisme public et en accord avec les politiques et priorités gouvernementales.

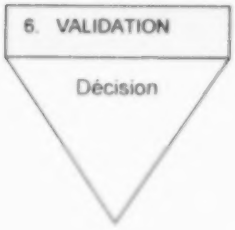
3. LES SOLUTIONS POSSIBLES
Détermination des solutions possibles

4. ÉVALUATION ET CHOIX DE LA SOLUTION
Critères d'évaluation et sélection de la solution la plus vraisemblable

La première de ces deux étapes consiste à répertorier toutes les solutions possibles (3) pour répondre aux spécifications des résultats recherchés. Toutes ces solutions sont évaluées selon des critères objectifs de façon à ne retenir que les meilleures. Ces dernières font l'objet d'évaluations (4) beaucoup plus détaillées pour déterminer la solution la plus vraisemblable.

5. APPRÉCIATION DU MODE PPP
Évaluation sommaire de l'option PPP

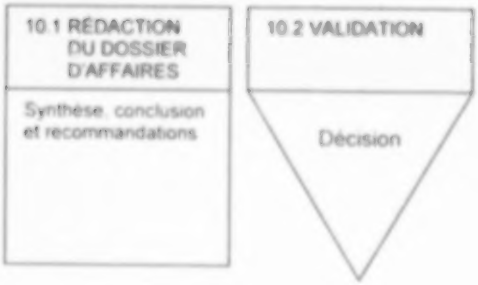
Cette étape consiste à établir si le recours au PPP pour livrer la solution la plus vraisemblable est susceptible de se traduire par des gains de qualité ou d'efficience en comparaison au mode conventionnel (5).



Si la direction de l'organisme public accepte la solution proposée et si l'option PPP semble opportune (6), on passe aux étapes subséquentes :

À l'étape 7, l'organisme public précise les coûts/avantages de la solution retenue livrée en mode PPP. L'étape 8 vise à déterminer les coûts/avantages de la solution lorsqu'elle est livrée par le secteur public.

La comparaison du projet de référence au comparateur public (9) vise à établir lequel des deux modes de prestation offre le plus de valeur ajoutée pour les fonds publics investis, et ce, pour la durée de vie du projet.



La dernière étape consiste à rédiger le rapport qui rassemble toute l'information des étapes précédentes (10.1) et à soumettre les recommandations pour décision (10.2).

Annexe 4 Glossaire

Mode conventionnel de prestation des services publics :

Regroupement des façons de faire usuelles telles la prestation en régie ou en collaboration avec d'autres organismes publics, la sous-traitance, l'impartition ainsi que les alliances avec les organisations à but non lucratif.

Partenariat public-privé (PPP) :

Un contrat :

- à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé, à la conception, la réalisation et l'exploitation de projets de l'administration publique ;
- qui établit un partage des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices entre les partenaires public et privé;
- qui stipule des résultats à atteindre pour améliorer la prestation de services publics.

De telles ententes peuvent :

- s'appliquer à des projets d'infrastructures ou d'équipement ou encore à la prestation de services aux citoyens; et impliquer une participation au financement de la part des entreprises privées.

Conception, Réalisation, Exploitation :

Modèle de partenariat qui consiste à confier au secteur privé l'ensemble des responsabilités de conception, de réalisation d'exploitation et de maintenance d'une infrastructure publique nécessaires à la prestation de services. Le financement est assuré par le secteur public et la propriété reste publique tout au long de la durée du contrat.

Conception, Réalisation, Financement, Exploitation :

Modèle de partenariat qui consiste à confier au secteur privé l'ensemble des responsabilités de conception, de réalisation, d'exploitation, de maintenance et le financement d'une infrastructure publique nécessaires à la prestation de services. À la fin du contrat, la propriété est transférée au secteur public, généralement sans aucuns frais.

Durée de vie utile :

Période de temps pendant laquelle une infrastructure sera disponible et permettra de rendre des services publics selon les critères de qualité attendus.

Gestion déléguée :

Expression principalement utilisée en France qui signifie qu'une autorité publique confie la gestion d'un service public tarifé aux usagers à un partenaire externe (privée, publique ou société mixte). Cette formule couvre les types de contrats suivants :

- ***Affermage :*** Contrat où une collectivité cède l'exploitation d'infrastructures publiques à une société délégataire. Une tarification des usagers couvre les frais de cette société.
- ***Concession :*** Modèle identique au modèle « conception – réalisation – exploitation et financement » excepté que le partenaire privé est rémunéré selon une tarification aux usagers plutôt que par le partenaire public.
- ***Gérance :*** Contrat où une collectivité cède l'exploitation d'infrastructures publiques, mais conserve le rôle de percevoir la tarification aux usagers.

Impartition :

Le concept est similaire à la gestion déléguée mais il s'applique généralement à un service public existant. L'impartition implique souvent un transfert d'employés du secteur public vers l'entreprise privée qui obtient le contrat d'impartition. L'impartition peut englober aussi les modèles de PPP définis précédemment.

À noter toutefois que ce ne sont pas tous les projets d'impartition qui sont considérés comme des PPP. Cela dépend de la complexité du projet, du niveau de risque transféré au secteur privé et de son niveau d'engagement. L'impartition de services de base (service de paye, support bureautique) n'est généralement pas considérée comme un PPP tandis que l'impartition dite stratégique comme la prise en charge de l'ensemble des technologies de l'information d'un organisme public ou la mise en œuvre d'un service centralisé de collecte et de gestion des produits d'épargne d'un gouvernement s'apparente tout à fait au PPP.

Privatisation :

Cession définitive d'un bien ou d'une activité qui jusqu'alors appartenait ou relevait du secteur public.

Sous-traitance :

Activité ou opération confiée à un tiers (entité publique, entreprise privée, organisme à but lucratif) qui doit être réalisée selon les directives et les paramètres clairement définis par le client.

Par comparaison, l'impartition fait davantage référence à la gestion d'une prestation de services regroupant un ensemble d'activités et d'opérations et laisse une plus grande latitude à l'impartiteur dans le choix des moyens pour réaliser la prestation de services.

Valeur ajoutée pour les fonds publics investis :

Combinaison optimale requise en termes de qualité et de coûts pendant toute la durée de vie utile de l'infrastructure ou du service pour répondre aux exigences des usagers. Cette définition met l'accent autant sur la qualité que sur l'efficience de la prestation des services publics.

Secrétariat
du Conseil du trésor
Québec